

Banco de España. Servicio de Estudios

Informe del Banco de España sobre creación del Banco Nacional Agrario / Banco de España, Servicio de Estudios.

[Madrid : Banco de España, Servicio de Estudios],
1933.

Signatura: D-06491

La obra reproducida forma parte de la colección de la Biblioteca del Banco de España y ha sido escaneada dentro de su proyecto de digitalización

<http://www.bde.es/bde/es/secciones/servicios/Profesionales/Biblioteca/Biblioteca.html>

Aviso legal

Se permite la utilización total o parcial de esta copia digital para fines sin ánimo de lucro siempre y cuando se cite la fuente

BANCODEESPAÑA

Eurosisistema

BIBLIOTECA



1 100008 281179

D-6491



INFORME DEL BANCO DE ESPAÑA

SOBRE CREACIÓN DEL BANCO

NACIONAL AGRARIO.

==O==O==O==O==



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

CONSEJO DE ECONOMÍA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Excmo. Sr.:

Obedeciendo al requerimiento que se ha servido hacer V.E. a este Banco para que mediante el oportuno examen que del anteproyecto de creación del Banco Nacional Agrario hiciera, emita el informe que considere conveniente, tengo el honor de elevar a V.E. el presente escrito en el cual despues de meditado estudio se exponen sus diferentes puntos de vista acerca de la creación del ~~mencionado~~ Establecimiento.

Ante todo cuando de la creación de un nuevo Instituto de crédito se trata hemos de pensar en los fines que con ello se persiguen su razon de ser por consecuencia, vacío que viene a llenar y en qué condiciones de conveniencia para la economía nacional.

Se determinan en la base 2ª del citado anteproyecto los fines y medios del Banco y consideramos unos y otros de tal amplitud que pugnan con los que prudentemente podría exigir una "Reforma Agraria" a nuestro juicio, de incierta eficacia y de dificultades de aplicación grandes en un país carente de catastro parcelario general que permita fijar, siquiera con algunas garantías de acierto, las indemnizaciones de los ~~predios~~ expropiados cuyo inventario ha de formular el Instituto de Reforma Agraria y que, parcelados mas tarde, han de constituir teóricamente el patrimonio de los campesinos. Y decimos teóricamente por que en realidad el Estado por virtud de dicha ley no convierte al obrero del campo en propietario, sino que la propiedad pasará al Estado ejerciendo éste el dominio directo de aquélla y dejándola fuera del marco jurídico que la haga útil desde el punto de vista económico. Por tanto,

el beneficiario del crédito carecería de solvencia material, no tendría preparación profesional reconocida y quizás hasta desconociese el deber moral que contraía por el hecho de hacerse cargo de la tierra.

Sobre base muy incierta tendría que actuar en la aplicación del crédito la nueva Institución, creada al amparo del Estado, con facultades de tal envergadura que no las registran entidades análogas de otros países.

Según la ley de reforma agraria se trata de crear el nuevo Banco para que actúe como instrumento que habrá de financiar todos los problemas relativos a la expropiación, asentamiento de campesinos y adquisición de los medios necesarios para el cultivo y explotación de la tierra, etc., programa a nuestro juicio demasiado vasto e impreciso.

La función natural de un Banco de tal caracter debe ser, en nuestra opinión, el crédito agrícola exclusivamente en todas sus formas, lo cual ya por sí solo constituiría un fin bastante complejo, considerando excesivo todo cuanto rebase estos límites con probable perjuicio para lo que debe constituir su misión especial.

Mas que la creación, precisamente, de las Cooperativas de producción transformación y venta que debe corresponder a la iniciativa privada para que no tengan tales organismos matiz oficial alguno, debe el Banco Agrario fomentar su desarrollo, propagarlas, ofrecerles moldes a su creación y una vez que existan, tutelarlas, inspeccionarlas y ayudarles por medio del crédito en medida proporcionada a la eficacia de su acción. En una palabra, fin general del proyectado Banco debería ser el fomento de la riqueza agrícola por medio del crédito, concediendo especial atención a la producción y

venta cooperativa, estimulando a la vez la constitución de mancomunidades de crédito como medio para la concesión y difusión del mismo, pero estableciendo de modo taxativo que toda operación realizada por tal Establecimiento habría de tener como aplicación directa un fin agrícola, es decir, que la hipoteca de una finca rústica, por ejemplo, no podría ser una operación propia del Banco si la suma obtenida por tal procedimiento no era íntegramente aplicada a una finalidad de aquella naturaleza. Con tal motivo deberían reconocerse al Banco facultades de inspección amplias que le permitieran saber en todo momento si los recursos facilitados en sus diversas formas tenían la aplicación indicada, evitando además con ello que el nuevo Establecimiento pudiera invadir esfera de acción de otros Bancos, del Hipotecario especialmente.

Se trata en la base XI del proyecto de creación de la Cédula hipotecaria a nombre del propietario de la tierra por medio de una solicitud al Registrador de la Propiedad en la cual se pedirá que se extienda una inscripción de hipoteca a su favor y sin limitación de plazo, por la cantidad que libremente determine.

La natural defensa que de su propia seguridad habría de ejercer el Banco Nacional Agrario haría ilusoria la eficacia de la Cédula hipotecaria tal y como se pretende crear por la base XI del anteproyecto en cuestión, es decir, a base de una inscripción sin limitación de plazo por la cantidad libremente determinada por el propietario, sin mas fundamento que un avance catastral incompleto y defectuoso, que se realiza con fines fiscales que tampoco se logran.

Por otra parte, no habiéndose tenido en cuenta el aspecto jurídico del catastro, son numerosas las inscripciones de fincas de menores, a nombre de sus padres o tutores, de mujeres casadas a nombre de los maridos y de fincas arrendadas a nombre del arrendatario. Los terceros así perjudicados conseguirían anular tales inscripciones sin base y el derecho real de hipoteca constituido sobre ellas.

Para lograr con la creación de la Cédula la movilidad del crédito territorial a que se aspira, habrían de llenarse por lo menos las mínimas formalidades de la legislación australiana, dictada al efecto, acompañando a los títulos de propiedad certificados de agrimensores del Estado, informes de asesores jurídicos del mismo y publicación de edictos creando un fondo de seguridad, expidiéndose la Cédula en nombre del Estado con su garantía y llevando anexo un plano marginal de la finca.

En armonía con esto, consideramos que la facultad atribuida al proyectado Instituto de conceder créditos con garantía inmobiliaria de fincas rústicas representada por cédulas expedidas por los Registros de la Propiedad en las condiciones ya indicadas así como la de movilizar emisiones de obligaciones, bonos, títulos de todas clases, haciendo extensiva tal facultad hasta las entidades locales y comarcales, pudiera dar lugar a que se creasen situaciones de inflación verdaderamente perturbadoras, no tan solo para los mercados bursátiles sino para la economía en general, dado el riesgo, ya apuntado, respecto del primer caso, y en cuanto al segundo porque no siempre se hubiese dado a los fondos obtenidos mediante el crédito la aplicación deseada y conveniente.

En relación con esta finalidad, que la conceptuamos

de importancia suma, los organismos intermediarios entre los usuarios del crédito y el nuevo Banco, además de las Cooperativas de Crédito, (Asociaciones de franca naturaleza autónoma, de carácter local) se hace mención en el anteproyecto de las llamadas Cajas comarcales, cuyo carácter no resulta claramente definido. En cierto modo, parecen Sucursales del proyectado Instituto, supuesto que su creación obedecerá a iniciativa suya con objeto, sin duda, de facilitar el contacto entre el organismo central y los acreditados. Pero, por otra parte, parecen organismos autónomos con capital propio y quizás también con responsabilidad material propia ante la institución central, por las operaciones que realicen. Así como las Cooperativas son universalmente consideradas como instituciones esenciales para la distribución del crédito agrícola por agrupar con responsabilidad solidaria a los conocedores directos de los prestatarios, no se encuentra analogía exacta entre las organizaciones de crédito existentes en otros países y las Cajas comarcales que el anteproyecto establece. Existen, por ejemplo, en Francia Cajas regionales reconocidas por la ley, pero tienen su origen en establecimientos de iniciativa particular creados al amparo de antiguas leyes dictadas para promover el crédito agrícola mutuo y que mucho después han sido englobadas en una organización general que tiene a su frente la Caja nacional del Crédito Agrícola creada en 5 de agosto de 1920 mientras que las Cajas regionales habían ido surgiendo por el estímulo de una ley que data de 1867.

El éxito del crédito agrícola suele depender en gran parte de que sea distribuido por entidades en contacto con el agricultor, conocedoras de las personas y de las necesidades de la agricultura en cada región y localidad, de modo que la

existencia de organismos intermediarios, siempre que puedan colaborar eficazmente a la buena distribución del crédito, la consideramos de utilidad en todo caso. En este sentido, la conservación y aprovechamiento de las entidades de crédito agrícola ya existentes es de recomendar; pero lo que parece dudoso es, que una vez cristalizado el crédito agrícola por la creación del nuevo Banco, se halle campo mas propicio que antes para estimular la creación de entidades comarcales independientes, allí donde ya no se hubieren creado. No parece probable que hubiera capital propicio a invertirse en la creación de esas entidades comarcales mejor que en la entidad central, y en ese caso, aquellos organismos no podrían ser de hecho mas que Sucursales disimuladas en las que no vemos utilidad alguna, puesto que en último resultado habrá que contar siempre con las Cooperativas o comunidades de labradores que actuarán como eficaces intermediarios del crédito local, y el contacto mas directo con esas entidades lo puede asegurar una red de filiales del organismo bancario central, allí donde no se disponga de otros auxilios suficientes.

En cuanto a la forma de los préstamos encontramos que debiera distinguirse expresamente las tres de crédito agrícola, es decir, a plazo corto, medio y largo, concretando respecto de cada uno las formas, garantías y plazos peculiares asi como sus aplicaciones propias, aunque algunas de aquéllas puedan ser comunes, a fin de que no pueda resultar confusión entre ellas.

De la redacción del penúltimo párrafo que comienza diciendo "dentro de los citados plazos máximos.....", parece inducirse el deseo de fijarlos, pero es lo cierto que en los

párrafos que preceden no se fija concretamente ningún plazo máximo.

La legislación que mas se ha cuidado de establecer la distinción entre operaciones de crédito de explotación y de crédito de mejora, ha sido la italiana. (Decretos de 29 de julio de 1927 y 23 de enero de 1928).

Desde luego, debe en nuestra opinión, estimularse con preferencia el crédito colectivo y en todo caso por mediación de las entidades autónomas, con las cuales tan solo debiera operar nórmalmente el Banco, pues las operaciones realizadas directamente resultarán en general muy arriesgadas. Para mayor garantía en la marcha del nuevo Establecimiento, pudiera sugerirse el sistema de limitar a un cierto porcentaje las operaciones directas, así como las de garantía personal no colectivas o no avaladas por una entidad agrícola o bancaria.

Al llegar a la base que trata de "exenciones tributarias y concesiones," tenemos que destacar de manera notable lo que se dice respecto de la proyectada concesión al futuro Banco Nacional Agrario de un crédito en cuenta corriente igual al importe del uno por ciento de la circulación fiduciaria autorizada, con la garantía de las dotaciones que tenga que recibir del Estado, tomadas por su valor nominal y de los efectos y documentos correspondientes a operaciones de préstamos.

Del examen y estudio atento de las disposiciones legales por las que el Banco de España se rige, singularmente de sus leyes orgánicas, se deduce con claridad y evidencia de luz meridiana la ilegalidad de semejante concesión.

En demostración de esta tesis se puede alegar:

a) Que los auxilios que el Banco de España puede y debe prestar

a la agricultura nacional están regulados y definidos en su ley orgánica o sea la de Ordenación bancaria vigente. En efecto; la base 8ª de esta ley establece a favor del crédito agrícola que el régimen de bonificación sobre los descuentos será aplicado por el Banco de España a las Cajas rurales y Sindicatos agrícolas constituidos o que en lo sucesivo se constituyan al amparo de la ley de 1906 y a los demás organismos para el desenvolvimiento del crédito agrícola creados por leyes especiales que les otorguen este beneficio siempre que los beneficiarios se sometan a las normas que se establezcan para su constitución, funcionamiento y régimen de sus operaciones.

Dentro de este marco y con arreglo a tales preceptos se halla establecido el auxilio que el Banco puede conceder a las Instituciones creadas o que se creen para desenvolver el crédito agrícola. Ello sin perjuicio de favorecer y estimular el crédito a los agricultores individuales, toda vez que el mismo régimen de bonificación se concede a las operaciones que con el Banco de España puedan realizar, siempre que su importe se destine a intensificar la producción mediante que los efectos sean descontados con la firma del propietario de la tierra y de un Sindicato agrícola de la comarca, de un banquero local o de otra firma aceptada por el Banco.

b) Si la concesión proyectada está en oposición con la base 8ª de la ley orgánica del Banco de España como lo demuestra el texto transcrito, también lo está con el último párrafo del apartado d) de la base 3ª de la misma ley de Ordenación bancaria.

Se regulan en esta base las compensaciones que el Estado ha de recibir y los anticipos al Tesoro que el Banco habrá de hacerle por la prórroga del privilegio de emisión son éstos: 1º.-El anticipo sin interés de los 150 millones que el

Banco de España hizo al Tesoro en virtud del artículo 4º de la Ley de 14 de junio de 1891. 2º La no exigibilidad hasta 31 de diciembre de 1946 del préstamo de los 100 millones representados por pagarés procedentes de Ultramar. 3º El crédito y cuenta de Tesorería elevado por la Ley de 25 de noviembre de 1931 al 12 por 100 de los créditos anuales autorizados del presupuesto de gastos del Estado cuando dichos créditos sean superiores a 3.500 millones de pesetas. 4º El impuesto especial sobre la cifra de billetes en circulación creada por virtud de la misma ley. 5º La gratuidad de los servicios de Tesorería así en España como en el extranjero.

Fuera de estas compensaciones y de estos servicios aparte de la extraordinaria que se regula en el apartado e) de la base 3ª sobre participación en los beneficios del Banco, dice la Ley de un modo terminante que: "Todos los demás servicios permanentes u ocasionales que el Banco preste al Estado serán regulados por convenios especiales y devengarán la retribución establecida en ellos".

Con arreglo a normas tan claras, es de toda evidencia que no puede el Estado por propia autoridad imponer al Banco de España la apertura y concesión de un crédito no menor de 50 millones de pesetas, que eso es el uno por ciento de la circulación fiduciaria autorizada hoy, a favor del proyectado Banco Nacional Agrario.

Para que semejante crédito pudiera ser legal habría de ser, como es visto, objeto de un convenio con el Banco de España y en el cual habrían de pactarse sus condiciones, sus garantías y su retribución.

c) Si la ilegalidad es manifiesta por las razones expuestas, no lo sería menos considerada desde otro punto de vista la im-

posibilidad de su concesión aun en el supuesto de que el Banco se allanara a ello.

Nos referimos a que tal crédito, aun siendo retribuido no podría integrar ni la cartera de renta ni la cartera de operaciones del Banco de España.

Dice la base 4^a de la Ley de Ordenación Bancaria: "El Banco de España no podrá aumentar su actual cartera de renta, constituida por títulos de la Deuda perpetua al 4 por 100 interior; acciones de la Compañía Arrendataria de Tabacos y acciones del Banco de Estado de Marruecos y se le autoriza a conservarla en su actual estado, mientras el importe de la misma no exceda del 25 por 100 de la suma que alcanza su cartera de operaciones comerciales representada por los descuentos, pólizas de cuentas de crédito con garantía y pagarés de crédito garantidos con valores mobiliarios."

Ahora bien si dice la ley cual sea la cartera de renta y por que valores y en que cuantía ha de estar constituida, lógicamente hay que inferir la imposibilidad de que a esa cartera se añada ningún otro valor ni por su cuantía ni por su clase.

Adviértase que la garantía del crédito habría de constituir la, según la base 18 del proyectado Banco Nacional Agrario, las aportaciones del Estado por su valor nominal. Estas aportaciones son la inicial de 50 millones que, según la base 3^a, constituye el primer aporte, el núcleo del capital del nuevo Banco, mas otros cincuenta distribuidos en cinco anualidades.

Pero cualquiera que fuese el convenio especial establecido en méritos a la razon antes apuntada, es de toda evidencia que ese crédito contra el Banco Nacional Agrario no podría figurar en la cartera de renta del Banco de España.

d) Menos aun podría ser incluido en la cartera comercial, por ser

condición estatutaria derivada de la ley misma la posibilidad de realización de esta cartera a noventa días fecha -artículos 10, 11 y 16 de los Estatutos aprobados por el reciente Decreto de 24 de mayo último-, transcripción de preceptos tradicionales en nuestros Estatutos y Reglamentos que han regido en el Banco de España. Ahora bien, como el futuro Banco Nacional Agrario, según la base 2ª del proyecto tiene entre sus principales fines, el de hacer préstamos a largo plazo, si la garantía del crédito que tuviera en el de España fuese además de las dotaciones del Estado antes aludidas, las de los efectos y documentos correspondientes a los préstamos, síguese como indeclinable consecuencia la imposibilidad legal de que tales efectos descontados por plazos superiores a los noventa d.º puedan integrar la cartera comercial de nuestro Banco.

En resumen y como conclusión puede afirmarse que la proyectada concesión al futuro Banco Nacional Agrario, de un crédito equivalente al uno por ciento de la circulación fiduciaria autorizada, está en abierta oposición con los preceptos de la ley de Ordenación Bancaria, según demuestran los textos transcritos de la misma.

También por lo que respecta al órgano administrativo del proyectado Instituto de Crédito, nos hemos de permitir llamar la atención sobre la cifra de cinco millones de pesetas que será preciso suscribir por las entidades privadas o grupos de entidades de tal clase para tener derecho a formar parte de la Asamblea general. Consideramos esta exigencia tan desmedida que de prevalecer equivaldría a que las decisiones de la Asamblea quedaran en manos de los representantes corporativos o de

organismos oficiales, que se establecen en número extraordinario, con lo cual se daría a aquélla un carácter marcadamente político y burocrático. Para que el Banco, dentro de su carácter oficial mantenga su independencia y aquella continuidad de acción necesaria a su buena marcha y a su crédito, la Asamblea debe ser ante todo una Asamblea de accionistas, sin perjuicio de que a ella se unan otras representaciones, pero en medida que no pierdan los accionistas su predominio; a nuestro juicio el Banco debe conservar siempre su personalidad como empresa privada, aunque bajo el control del Estado, pero sin que éste se inmiscuya tanto, que su administración adquiriera un carácter marcadamente político o estatal que pudiera dar lugar a un acentuado alejamiento del capital privado.

También la constitución del Consejo de administración se resiente de un excesivo predominio de las representaciones oficiales y corporativas, en detrimento de los representantes del capital del proyectado Establecimiento de crédito, si bien respecto del Banco de España preciso es reconocer que en el anteproyecto que comentamos se le hace objeto de una cierta preterición por cuanto no se propone la designación del número de miembros que hubiesen de representarle dentro del Consejo del Banco Agrario, en la medida que por el importantísimo papel que como Banco de emisión desempeña dentro de la economía nacional, debe corresponderle.

Aun habiéndonos propuesto no entrar en el detalle de las operaciones del nuevo Banco en proyecto, consideramos conveniente no silenciar el peligro que implica para las entidades privadas la exención de toda clase de tributos, como son los im-

puestos municipales, provinciales y regionales, presentes y futuros, los de timbre del Estado, Derechos reales, contribución de Utilidades, etc., en aquellas operaciones concertadas, ya con las Cajas comarcales, ya con los individuos aislados hasta un máximo de 25.000 pesetas, exención que en nuestro sentir, establece un señaladisimo trato de favor con detrimento del radio de acción de la Banca, máxime si por desvirtuarse en algunos casos la recta aplicación-que debiera tener carácter preceptivo- de los créditos concedidos por el nuevo Instituto, los fondos obtenidos mediante operaciones no fueran destinados exclusivamente a financiar la producción agrícola y su mejor distribución.

Sintetizando nuestro parecer respecto de la proyectada creación del nuevo Instituto de crédito, lo expresaremos en los siguientes términos:

- 1º.- Que en el supuesto de que se considerase necesaria la creación del Banco Nacional Agrario proyectado, estimamos su programa demasiado amplio e impreciso.
- 2º.- Que se le atribuyen algunas funciones que no son propias de un Instituto de tal naturaleza, dadas las formas de concesión de los créditos, las garantías de los mismos, la calidad de los prestatarios y la duración de los plazos de las operaciones, circunstancias que aconsejan el deslinde de los campos en que deban actuar los organismos que aún tendiendo a una finalidad comun, cual es la de favorecer el desarrollo de la industria agrícola, operan en distinto radio de acción. La propia complejidad del problema agrario, tan diverso dentro de la unidad nacional, induce a aconsejar prudencia, en la adopción de un sistema crediticio de concepción y ramificaciones tan amplias.

3º.- Los extraordinarios privilegios que en el anteproyecto se conceden al nuevo Establecimiento lesionarían gravemente los intereses de la Banca ya existente, puesto que muchas de las operaciones que ésta viene realizando son dimanantes del crédito agrícola, y la imprecisión del vastísimo programa del proyectado Banco permitiría a éste hacer operaciones, algunas impropias de su finalidad, con evidente perjuicio para los demás Institutos de crédito.

4º.- Las amplísimas facultades que se le conceden respecto a emisión de bonos, obligaciones y títulos de otras clases, tanto al organismo central como a las Cajas comarcales, así como en cuanto a la concesión de créditos con garantía de cédulas expedidas por los Registros de la Propiedad a instancia de los propietarios de las tierras ante el riesgo de que en el primer caso no siempre se dé a los fondos por este medio obtenidos la aplicación directa para estímulo de la producción y distribución, y en el segundo que las cantidades por que las fincas estén hipotecadas no guarden la prudente relación con el verdadero valor de aquélla, pudieran crear una inflación perturbadora en toda la economía nacional.

5º.- Dadas las características de la nueva Institución, hemos de preguntarnos si los fondos procedentes del ahorro nacional no habrían de quedar de algún modo vinculados a operaciones a largo plazo, y siendo ésto así, si el Banco ofrecería en todo momento el grado de liquidez indispensable para que el pequeño ahorro no perdiera la elasticidad que le es necesaria en sus movimientos, atendiendo prontamente a las demandas de los imponentes, sobre todo en periodos de crisis económicas.

6º.- En cuanto a la aportación que al Banco de España se exige, claramente queda demostrado que tal exigencia está en abierta

pugna con las disposiciones legales vigentes que regulan el funcionamiento de este Banco emisor.

7º.- Si bien no tratamos de poner serios reparos a la iniciativa de creación de un Instituto de crédito para fomentar el desarrollo de la riqueza agraria nacional, sí hemos de advertir muy sinceramente que por el carácter y matices que según el anteproyecto ha de tener, se corre el grave riesgo de que a la corta o a la larga, y probablemente en plazo mas bien corto, se convierta la entidad proyectada en un organismo oficial de costoso y complicado engranaje administrativo burocrático, opuesto enteramente a su recta finalidad económica e introducido como un cuerpo extraño en el sistema circulatorio básico de nuestra riqueza nacional.

Y al dar término a este informe que el Banco de España considerándose muy honrado produce, al ser requerido por V.E., se permite indicar con toda lealtad que el dinamismo fluctuante de la política en general, parécenos muy dañoso a la estabilidad de la dinámica serena que debe informar a los Institutos de crédito, cuando aquel se incrusta en éstos, de forma que los convierta en organismos político-burocráticos.

Madrid, 3 de Julio de 1933.

BANCO DE ESPAÑA.

El Subgobernador,

